

COHÉSION SOCIALE : FACILITER L'ACCÈS AU CRÉDIT

FRANCIS MAYER*

Microcrédit, créations et reprises d'entreprises, services aux personnes, cohésion sociale, mais aussi crédits sociaux pour les particuliers les plus démunis, sont des enjeux forts en ce début d'année 2005 qui sera l'année internationale du microcrédit. Les nombreuses initiatives gouvernementales ou européennes, loi sur l'initiative économique, loi de cohésion sociale, plan de développement des services aux personnes, en témoignent. Le président de la République met l'accent sur l'accès au crédit pour tous en 2005.

La Caisse des Dépôts jouera un rôle majeur sur ces sujets : l'État vient de lui confier la gestion du fonds de cohésion sociale créé par la loi de cohésion sociale, qui abondera, sur des ressources budgétaires de l'État (73 millions d'euros sur 5 ans) des fonds de garantie pour la création de très petites entreprises (TPE) et pour

les crédits sociaux octroyés aux plus démunis.

Cette nouvelle mission s'ajoute à son engagement de plusieurs années aux côtés des pouvoirs publics nationaux et locaux, pour améliorer les conditions de naissance et de développement des nouveaux entrepreneurs, entreprises ou associations. Les démarches entrepreneuriales, qu'elles soient privées ou associatives, souffrent, en effet, d'un déficit de moyens financiers mis à leur disposition, d'un manque de lisibilité des intervenants, d'un défaut d'accompagnement dans leurs premières années.

L'action de la Caisse des Dépôts s'articule autour des principes suivants : insertion dès l'origine des porteurs de projets dans une relation bancaire, accompagnement par des réseaux associatifs spécialisés, réduction des risques par le montage de dispositifs de garantie, recherche d'un effet de levier, mesure de l'efficacité.

* Directeur général de la Caisse des Dépôts.

Après avoir analysé le contexte et la problématique, nous décrivons les éléments de facilitation pour développer le microcrédit professionnel et les conditions de mise en place d'une expérimentation sur les crédits sociaux.

UN IMPACT ÉCONOMIQUE FORT

Avec 220 000 créations d'entreprises sur l'année 2004, soit une nette augmentation par rapport à 2003, le secteur des TPE est redevenu dynamique et contribue fortement à la création d'emplois locaux. Plus de 30 % des créations d'entreprises sont le fait de chômeurs ou titulaires des minima sociaux ; c'est un facteur évident d'intégration, de cohésion sociale et territoriale, dans un pays où 2,3 millions de personnes sont au chômage dont 700 000 en chômage de longue durée.

Pour le secteur associatif, qui représente 880 000 équivalents temps plein, la demande accrue d'emplois de services, liée tant à l'augmentation du temps libre qu'à l'allongement de la durée de la vie, offre une réelle opportunité de développement. L'État envisage la création de 500 000 nouveaux emplois dans les domaines du service au cours des prochaines années.

Les insuffisances de moyens financiers dont souffrent ces secteurs relèvent de facteurs multiples. Le jeu des contraintes réglementaires, financières et économiques qui pèsent sur les banques rend la prise en compte de ces clientèles nouvelles ou fragiles plus difficile. Le manque de recul statistique, l'hétérogénéité de la clientèle,

les difficultés à établir des *scoring*, les coûts de mise en place des crédits pour des montants faibles, sont de réels obstacles à l'intervention des banques. Il en est de même pour les exigences de productivité indispensables au maintien des établissements financiers français au niveau des standards de rentabilité internationaux, exigences qui ont un effet mécanique sur la prise en compte des clientèles jugées hors normes.

Dans cet univers contraignant, une donnée nouvelle contrebalance ces tendances : l'obligation faite aux établissements financiers de publier dans leur rapport annuel leurs actions au titre de la responsabilité sociale, du point de vue des produits et services mis sur le marché. Ceci aura à moyen terme des effets sur l'offre de financements aux populations défavorisées et l'accès aux services bancaires, deux indicateurs retenus par le Global Reporting Initiative, institution multinationale chargée d'élaborer les lignes directrices de *reporting* pour les entreprises multinationales.

Ces éléments sont retenus par les agences de notation françaises, comme Vigeo, qui intègrent, dans les critères de responsabilité sociale, l'environnement, les ressources humaines et la gouvernance, les relations avec la société civile. Ce dernier indicateur permettra de mesurer les actions conduites auprès de clientèles éloignées du crédit.

Il est difficile de quantifier à ce jour les effets induits par ces nouvelles normes internationales ou par la notation.

En tout état de cause, il est indispensable d'alléger les contraintes pour le secteur bancaire existant et **de donner la priorité à des outils de place plutôt que de créer des « banques**

spécialisées ou banques des pauvres ». Ceci serait un non sens économique, compte tenu de la densité du paysage bancaire français et un non sens social, car cela stigmatiserait une partie de la population. La ministre Nelly Ollin a pris nettement position sur ce sujet.

La stratégie consiste à élaborer des partenariats notamment au plan local, permettant d'associer des compétences complémentaires avec, pour la banque, une externalisation d'une partie des coûts d'instruction des dossiers.

Dans les différents pays de l'Union européenne, se profile la même nécessité d'un partenariat tripartite : banques/associations/pouvoirs publics pour développer le microcrédit. Cette solution présente le mérite de confier aux professionnels, c'est-à-dire aux banques, l'acte de crédit tout en s'appuyant sur les compétences des associations pour faire l'accompagnement des porteurs de projets et sur les pouvoirs publics pour la prise en charge partielle du risque au travers de dispositifs de garantie.

La Caisse des Dépôts s'est engagée sur ce champ depuis 1998. Son intervention massive a permis de donner une visibilité et une taille critique aux intervenants non bancaires sur ce marché, de construire progressivement avec ses partenaires une offre complémentaire de financement et d'accompagnement.

FACILITER L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES ACTIVITÉS

Afin de pallier les insuffisances de fonctionnement de marché, les pouvoirs publics développent des ini-

tiatives visant à limiter le risque ou les coûts d'exploitation pour les banques et faciliter les conditions de création de nouvelles activités.

Ces dernières années, le contexte réglementaire de la création d'entreprise a été largement simplifié, les contraintes fiscales allégées, en particulier avec la loi Dutreil. Au-delà des mesures visant à simplifier le parcours du créateur d'entreprise et à alléger les charges de ses premières années d'exploitation, la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 a mis en place une série de dispositions visant à améliorer l'accès au financement des entreprises : orientation de financements privés vers les entreprises par des leviers fiscaux, création des fonds d'investissement de proximité, reconnaissance du rôle des dispositifs d'accompagnement locaux et amélioration de leurs modes de financement par des dispositions relatives au mécénat d'entreprise.

Ces mesures jouent un rôle réel sur le dynamisme de la création d'entreprise comme en témoigne l'accélération du rythme de créations en 2003 et 2004.

Au-delà des simplifications réglementaires ou des dispositifs fiscaux, le rôle de l'État, des collectivités locales et des acteurs publics, comme la BDPME ou la Caisse des Dépôts, a été considérable dans la construction d'une offre de garantie pour les petites entreprises ou les associations et dans la proposition d'une offre de crédit complémentaire à celle des banques, avec le prêt à la création d'entreprise. **Dans cette approche, pour la Caisse des Dépôts, la garantie est un bon outil permettant aux banques d'exercer leur métier et générant un fort effet de levier.**

Tous les problèmes ne sont pas réglés. Des préoccupations subsistent sur le renforcement des fonds propres des TPE n'ayant pas accès au capital-risque, sur le développement et la pérennité des associations en charge de l'accompagnement des créateurs.

LE FINANCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS

Bien que jouant un rôle essentiel, le marché de l'accompagnement de la petite entreprise reste disparate en France et insuffisamment cohérent.

Sur l'initiative de collectivités locales, d'acteurs privés, de consulaires de professions réglementées (notaires, experts-comptables...), plus de 3 000 structures d'accompagnement des TPE ont vu le jour depuis une quinzaine d'années.

Mais 9 % des entreprises seulement déclarent être accompagnées. Est-ce par ignorance des dispositifs, faible conscience de l'utilité d'être accompagné, sentiment de ne pas avoir droit à l'accompagnement, non accessibilité de l'offre d'accompagnement ?

Il faut travailler à une meilleure pénétration de ces dispositifs sur le marché. Un objectif raisonnable pourrait être d'atteindre le chiffre de 15 % de créateurs accompagnés dans les trois à cinq prochaines années. La Caisse des Dépôts, acteur structurant de ce secteur, y contribuera.

Trois pistes doivent être poursuivies :

- d'abord, clarifier le métier de l'accompagnement. Le foisonnement

constitue une richesse et une fragilité compte tenu de l'hétérogénéité des structures, d'où la nécessité d'une reconnaissance du métier, et du « qui fait quoi » entre les structures professionnelles non dédiées à la création d'entreprise (experts-comptables, juristes, conseils juridiques ou fiscaux) et les structures dédiées ;

- ensuite, l'amélioration de l'accompagnement, afin de réduire l'écart de 1 à 10 existant entre le nombre de créateurs accueillis et le nombre de créateurs financés, et de mesurer avec précision la valeur ajoutée de chacune des étapes. De nombreux travaux en ce sens ont été initiés par la Caisse des Dépôts et ses partenaires dans le cadre de FORCE (Fédération des organisations contribuant à la création des entreprises et à leur reprise), fédération qui regroupe les acteurs de la création d'entreprise, ou avec la BDPME (Banque du développement des petites et moyennes entreprises) au sein de l'agence des PME, et doivent être poursuivis ;

- enfin, il y a lieu de promouvoir des solutions financières innovantes pour assurer le financement de l'accompagnement des TPE : la mobilisation de l'épargne, et notamment l'épargne salariale, le mécénat, la reconnaissance d'utilité publique des réseaux d'accompagnement, l'instauration d'une réciprocité pour les créateurs ayant réussi, la mobilisation des crédits de la formation professionnelle.

Jusqu'à une date très récente, aucun dispositif comparable n'existait pour la création ou le développement de petites associations employeuses, développant une activité marchande. L'État a demandé à la Caisse des Dépôts de

construire, en partenariat avec les collectivités locales, un dispositif départemental d'aide au conseil pour les associations (DLA - dispositif local d'accompagnement). À ce jour, 4 500 associations ont bénéficié des conseils d'experts pour l'élaboration d'un plan de financement, la mise en œuvre d'un plan comptable... Ces conseils permettent de présenter aux financeurs des dossiers plus fiables économiquement.

La Caisse des Dépôts, établissement public, joue son rôle pour permettre au marché de remplir le sien dans de meilleures conditions.

RENFORCER LES FONDS PROPRES

Un plan de financement équilibré exige une couverture par les fonds propres d'un tiers du besoin de financement.

Le système de prêts d'honneur, sans intérêt et sans garantie prise sur les biens du porteur de projets, développé par des associations locales et octroyé au créateur d'entreprise, constitue une réponse efficace à la constitution des fonds propres de la future entreprise. Souple, rapide, il permet un effet de levier et s'inscrit bien dans le développement économique local.

La Caisse des Dépôts s'est fortement investie depuis 6 ans aux côtés des partenaires locaux **pour développer l'offre de prêts d'honneur sur l'ensemble du territoire français**. En exigeant que les prêts d'honneur n'aient pas un effet substitutif, mais complémentaire des financements bancaires, elle a contribué à **insérer les créateurs d'en-**

treprises dans des relations bancaires normales. Ainsi, pour 1 euro de prêts d'honneur accordé, les créateurs obtiennent en moyenne 4,75 euros de prêts bancaires, donnant aux financements publics un effet de levier significatif.

La Caisse des Dépôts a investi, aux côtés des collectivités territoriales, de l'État et des acteurs économiques, 44 millions d'euros dans plus de 260 fonds locaux de prêts d'honneur qui, en 2003, ont financé plus de 8 000 entreprises et permis de créer 15 000 nouveaux emplois.

Après une phase de développement quantitatif importante, reposant sur de nombreuses initiatives locales de chefs d'entreprises, de chambres consulaires ou de collectivités locales, et des échelles de territoire variées, le marché accède aujourd'hui à une certaine maturité.

L'enjeu pour les prochaines années sera de structurer l'offre régionale, d'optimiser et accroître le nombre de créateurs ou repreneurs financés.

La Caisse des Dépôts s'emploie avec les régions et l'État à renforcer la cohérence de cette offre. Des formes diverses de coordination des financements publics voient le jour, avec le soutien ou à l'initiative de la Caisse des Dépôts dans certains territoires.

PRIVILÉGIER LA GARANTIE DE PLACE

Afin de réduire son risque, le prêteur demande, en contrepartie du crédit sollicité, des garanties. Or, de nombreux créateurs ne sont pas en capacité

d'offrir au banquier des garanties suffisantes et satisfaisantes.

Les mécanismes de garantie doivent être des outils de place, non concurrents des banques et en capacité de couvrir les besoins d'une cible large.

Une offre complète de garantie pour les financements des TPE-PME a été construite avec l'État et les collectivités locales, et en partenariat avec la BDPME, autour de Sofaris et Sofaris régions. L'intervention des départements et des régions a permis de focaliser la mobilisation des financements publics sur les territoires ou les publics jugés prioritaires par la collectivité.

Réduire le risque pour les banques peut aussi passer par un partage de l'encours de crédit. Le prêt à la création d'entreprise (PCE) a ainsi constitué un exemple de partenariat public-privé dans le domaine du financement. Le prêt mis en place par la BDPME, pour lequel la Caisse des Dépôts assume une partie du risque, est obligatoirement accompagné d'un prêt bancaire. Il a bénéficié à plus de 50 000 entreprises à ce jour.

Pour les personnes en situation d'exclusion et les entreprises ou associations d'insertion par l'activité économique, la Caisse des Dépôts a créé également, dès 1988, en partenariat avec le Crédit coopératif et la Fondation Macif, un dispositif de garantie particulier autour de France Active et de ses 35 fonds de garantie territoriaux.

Dans le domaine associatif, la société de garantie Sogama crédit associatif, soutenue par la Caisse des Dépôts, intervient en garantie pour le financement des investissements des associations du secteur sanitaire et social et de l'enseignement privé...

La stratégie mise en œuvre depuis plusieurs années par la Caisse des Dépôts a visé à élargir le champ d'intervention de la Sogama, en direction de nouveaux secteurs associatifs et sur de nouveaux types de risque. Cette stratégie s'est accompagnée d'un élargissement du tour de table pour faire entrer les partenaires bancaires et transformer la société en véritable outil de place.

Ces différents systèmes de garantie entrent actuellement dans une phase de maturité. L'enjeu devient alors de renforcer leur assise, élargir leur champ d'intervention, mutualiser un certain nombre de coûts, dans un souci de rationalisation et d'optimisation de l'utilisation des financements publics. La mise en œuvre du fonds de cohésion sociale, doté par l'État et géré par la Caisse des Dépôts, donnera une impulsion très forte à ces différents dispositifs de garantie et facilitera cette mise en cohérence.

MIEUX STRUCTURER LES ACTEURS

À côté de son rôle de financeur intermédié des petites entreprises, entreprises d'insertion, ou des petites associations, la Caisse des Dépôts vise à renforcer la lisibilité des acteurs et leur efficacité en recherchant une taille critique.

Elle a poussé à la constitution d'un pôle de garantie autour de France Active, en agissant aux côtés de l'État pour le transfert à ce groupe des fonds de garantie spécifiques dotés par l'État : fonds pour les initiatives des femmes, les structures d'insertion par l'écono-

mique, les ateliers protégés et les entreprises solidaires.

Elle œuvre à un rapprochement opérationnel entre les deux outils qui interviennent dans le domaine associatif, France Active et Sogama crédit associatif.

DES PARTENARIATS POUR LES CRÉDITS SOCIAUX AUX PLUS DÉMUNIS

Les partenaires locaux, collectivités locales, banques, associations, ont appris depuis plusieurs années à travailler ensemble dans le domaine des petites entreprises et des associations. Ce savoir-faire et cette connaissance réciproque peuvent être développés pour lutter contre l'exclusion financière de certaines populations.

Ce sujet vient actuellement sur le devant de la scène, avec les orientations du président de la République et le plan de cohésion sociale. Après la loi Neiertz de 1989, instituant une procédure de traitement du surendettement, et la loi de lutte contre les exclusions de 1998, instaurant le droit au compte et le service bancaire de base, la loi pour la ville et la rénovation urbaine de l'été 2003, sur l'extension du dispositif de faillite civile en vigueur en Alsace Lorraine, a été l'occasion de mettre en lumière les problématiques liées au surendettement. La loi de cohésion sociale ouvre de nouvelles perspectives d'expérimentation sur le sujet.

L'exclusion financière est à la fois une cause et une conséquence de l'exclusion et de la pauvreté.

Le taux de ménages disposant d'un

compte a atteint 99 % en 2001. Mais disposer d'un compte, surtout lorsqu'il s'agit d'un livret d'épargne, ne suffit pas pour « mener une vie normale » dans notre société, s'il n'est pas accompagné des produits et services permettant de disposer de ces ressources telles le chéquier, les cartes de retrait et de paiement, et d'accéder à l'épargne, au crédit et à l'assurance.

Ainsi, comment percevoir des prestations sociales sans disposer d'un compte ? Comment régler un commerçant pour une somme supérieure à 3 000 euros sans chéquier, ni carte de crédit ? Comment acheter un bien d'une certaine valeur, si l'on n'a pas accès au crédit ?

Les statistiques manquent pour identifier avec précision le nombre de personnes concernées par les différentes formes d'exclusion financière.

Des initiatives seront rapidement prises en matière d'accès au crédit, grâce au fonds de cohésion sociale créé par la loi de programmation sur la cohésion sociale adoptée par le Parlement. Ce fonds, géré par la Caisse des Dépôts, consacra une partie de ses activités à la garantie des crédits sociaux aux particuliers démunis. La Caisse des Dépôts pilotera une première phase d'expérimentation, afin d'identifier précisément la demande, vérifier le modèle économique, calibrer les volumes concernés.

La Caisse des Dépôts agira en étroite coopération avec les grandes banques françaises, afin d'inclure à nouveau ces populations dans les circuits bancaires classiques. Elle invitera à des partenariats innovants entre réseaux bancaires et professionnels du secteur social.

La mise en place de crédits pour les

plus démunis suppose une relation étroite entre les banques, les associations caritatives et les travailleurs sociaux. À la banque, la responsabilité de l'acte de crédit, aux professionnels du secteur social l'accompagnement des publics concernés. Des premières expérimentations sont en cours, en partenariat entre quelques banques et le Secours catholique. D'autres verront le jour dans les prochains mois. La Caisse des Dépôts pilotera l'évaluation des expériences et la détermination des conditions éventuelles de généralisation.

L'ancrage de ces expériences dans les territoires est indispensable, avec un partenariat étroit avec les collectivités locales. Si tous ces éléments sont réunis, ce sera gage d'efficacité, de moindre risque et de meilleure gestion de financements publics.

Des initiatives de médiation doivent également être encouragées, telles que les Points Passerelle de la Caisse régionale de crédit agricole du Nord-Est ou le dispositif de médiation bancaire monté avec le Conseil général du Gers. Elles mettent en évidence la nécessité d'un médiateur entre le particulier et l'établissement financier, compte tenu du fossé existant entre ces deux populations : incapacité de la personne en exclusion à gérer un budget, méconnaissance du vocabulaire et des règles

financières, ignorance par les chargés de clientèle des banques des difficultés de la vie quotidienne de toute nature rencontrées par ces personnes.

L'ENGAGEMENT FORT DE LA CAISSE DES DÉPÔTS POUR LA COHÉSION SOCIALE

Que ce soit dans le domaine du microcrédit professionnel ou dans celui des crédits sociaux, la neutralité d'établissement public de la Caisse des Dépôts et sa culture (pratique) de partenariats multiformes lui confèrent un rôle d'interface précieux et reconnu entre les acteurs publics (État et collectivités locales) et privés (banques, entreprises, secteur associatif...). Son exigence de professionnalisme pousse à l'évaluation sans concession des montages réalisés.

Elle est, en la matière, au cœur de ses missions d'intérêt général. Une convention signée le 26 novembre 2004 entre la Caisse des Dépôts, le ministre de la Cohésion sociale et le ministre de l'Économie définit le cadre dans lequel la Caisse des Dépôts inscrira l'ensemble de ses actions pour faciliter l'accès au crédit pour les nouveaux entrepreneurs et les plus démunis.